

FISCALITÉ

RÉHABILITER L'IMPÔT
EN LE RENDANT PLUS JUSTE



SOMMAIRE

	Préambule	3
	Un empilement complexe de dispositifs et de dérogations	4
	Corriger les inégalités au travers de la fiscalité sur les ménages	10
	Accélérer la transition vers un nouveau modèle de développement : la fiscalité environnementale	16
	Annexe	19

PRÉAMBULE

Le congrès CFDT de Tours se donne l'ambition de peser dans le débat public pour lutter contre les inégalités et restaurer la cohésion sociale.

La fiscalité joue un rôle central dans la cohésion sociale. C'est elle qui donne à la puissance publique les moyens de mettre en œuvre des actions au service de la collectivité. Elle est aussi le premier élément de la redistribution verticale (solidarité de revenu).

Au fil du temps, la fiscalité française s'est complexifiée voire opacifiée, sa progressivité a diminué. L'instabilité fiscale est devenue la règle. De surcroît, dans un contexte de crise de la dette publique, son efficacité est remise en question.

Or l'impôt ne peut être accepté par les citoyens que si ses règles sont suffisamment claires, connues des citoyens qui peuvent en mesurer ainsi l'équité, et stables dans le temps.

L'enjeu du consentement à l'impôt est particulièrement important dans le contexte de crise économique et de crise de la dette où la pression fiscale ne peut que s'accroître si l'on veut atteindre le double objectif de réduction des déficits et de relance de l'économie par les investissements dans les nouvelles technologies et les infrastructures.

L'enjeu pour nous est donc bien de réhabiliter l'impôt, ce qui ne peut se faire sans retrouver équité et lisibilité de notre système fiscal.

Ces constats amènent la CFDT à proposer une réforme en profondeur de la fiscalité.

Nos propositions ne visent pas à livrer une réforme clé en main sur tous les aspects de la fiscalité, mais à préciser nos grandes orientations pour nous permettre de peser dans le débat public et d'échanger avec d'autres sur un sujet qui est également au cœur d'enjeux majeurs, la dette publique et la coordination des politiques européennes.

Un big-bang fiscal paraît difficile à mettre en œuvre tant les domaines concernés sont nombreux : ménages, entreprises, fiscalité locale, environnementale... Les réformes prendront nécessairement du temps.

Ce document traite essentiellement de la fiscalité des ménages et de la fiscalité environnementale. La fiscalité locale, sujet de préoccupation tant pour les administrations concernées que pour les citoyens, sera abordée dans le cadre de notre réflexion sur la décentralisation.

UN EMPILEMENT COMPLEXE DE DISPOSITIFS ET DE DÉROGATIONS

Les prélèvements obligatoires, ou plus trivialement « les impôts », constituent des transferts qui sont autant de ressources pour des personnes et des entreprises.

Les cotisations, impôts et taxes prélevés sur les ménages et les entreprises sont transformés en prestations qui vont bénéficier aux ménages soit directement, quand il s'agit de prestations en espèces (retraites, allocations chômage et prestations familiales...) ou de rémunérations (emplois publics), soit indirectement en contribuant au développement d'activités qui font vivre des entreprises, des professions et des salariés (santé, bâtiment, services à la personne...). Dans tous les cas, ces ressources sont dépensées ou investies et alimentent in fine la consommation et la croissance.

Les prélèvements obligatoires constituent donc un vecteur de redistribution – ce qui ne signifie pas forcément qu'elle soit socialement juste – correspondant à des choix de société tant en matière de protection sociale que d'instruction ou d'indépendance militaire... Leur importance correspond à ces choix et aux niveaux de mutualisation souhaités ou acceptés par les citoyens.

À noter. Il convient de se méfier des comparaisons internationales en matière de fiscalité. Les écarts de taux des prélèvements obligatoires entre les économies avancées d'Europe tiennent pour l'essentiel à leur définition qui peut différer d'un pays à l'autre¹. De même, le recours plus ou moins grand aux niches fiscales peut procurer un rendement faible de l'impôt mesuré en point de PIB, tout en affichant un taux élevé (voir également Annexe).



L'IMPÔT, À QUOI ÇA SERT ?

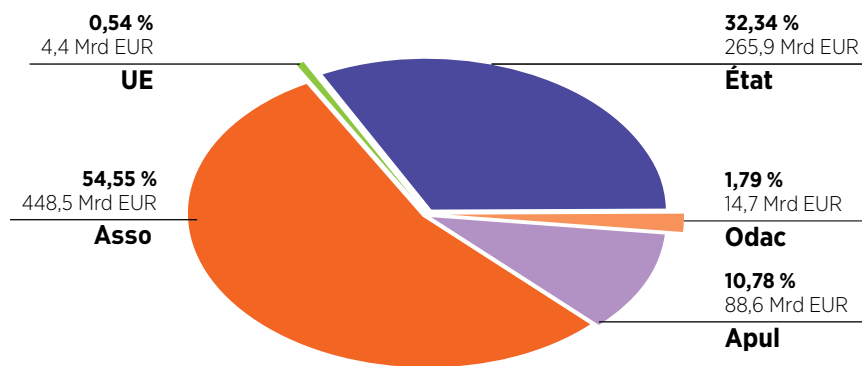
La première fonction des prélèvements obligatoires est de **financer les dépenses des administrations publiques** : l'État, les organismes divers d'administration centrale (Odac)², les administrations publiques locales (Apu), les administrations de Sécurité sociale (Asso) qui regroupent l'ensemble des régimes de base, les régimes complémentaires de retraite et l'Unedic (mais pas le régime de retraite des fonctionnaires de l'État, dont les ressources sont incluses dans celles de l'État). Et enfin l'Union européenne.

Ces prélèvements représentent environ 90 % des ressources des administrations publiques, le reste étant constitué des tarifs publics (droits d'entrée dans les piscines, musées...) et des revenus tirés de leur patrimoine. L'emprunt complète ces ressources pour financer les dépenses.

1. En Allemagne ou aux États-Unis, certaines prestations sont versées directement par les entreprises sans passer par des « caisses », elles sont donc exclues du champ des prélèvements obligatoires.

2. Il en existe plus de 800 avec des statuts divers (universités, musées, agences, CNRS, IGN, Pôle Emploi...).

Répartition des prélèvements obligatoires entre administrations publiques en 2010 (Mrd EUR et % du total)



Source : Insee.

La seconde fonction des prélèvements obligatoires est d'**opérer une redistribution**, c'est la fonction principale des impôts progressifs : l'impôt sur le revenu, les droits de mutation à titre gratuit (successions et donations) et l'impôt de solidarité sur la fortune qui ne représentent en 2010 que 7,2 % des prélèvements obligatoires.

La troisième fonction, qui existe à des degrés divers dans les systèmes fiscaux, est d'**orienter les choix des acteurs** (ménages, entreprises, investisseurs étrangers...). Certains pays, comme l'Allemagne, dévient ce rôle à l'impôt et s'efforcent de mettre en œuvre un **principe de neutralité de l'impôt**. Son rôle essentiel est alors de rapporter des ressources et non d'orienter le comportement des acteurs.



LES DIFFÉRENTS TYPES DE PRÉLÈVEMENT

Chaque prélèvement se caractérise par deux éléments :

- son **assiette** ou base taxable : ce peut être le salaire brut, le patrimoine, le bénéfice, la valeur locative, la valeur d'un bien ou d'un service, le chiffre d'affaires, une production particulière (farine, huile...);
- un **taux** : c'est le cas de la plupart des taxes, un **barème**, en général pour les impôts progressifs (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession) ou un **tarif** (montant fixe en euros par unité taxée) par exemple pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

On en dénombre près de 200 (voir les principaux page suivante).

Ces prélèvements sont opérés sur les ménages et les entreprises. Mais cette distinction est trompeuse : **ce sont toujours les ménages qui finissent par payer**. C'est évidemment le cas des taxes sur la consommation ou sur la production qui sont acquittées par les entreprises, mais payées *in fine* par les consommateurs. Mais c'est aussi le cas des cotisations sociales qui vont être incluses dans le prix de vente. Il convient donc de ne pas confondre l'entreprise et ceux qui la détiennent.

La distinction ménages/entreprises n'est pertinente qu'en termes concurrentiels à l'importation comme à l'exportation. Elle porte sur les taxes à la production, l'impôt sur les sociétés et le coût du travail global.

Principaux prélèvements obligatoires en 2010	Montant en Mrd	Destination
Cotisations sociales effectives	320,0	Organismes de Sécurité sociale
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	138,4	État, organismes de Sécurité sociale et UE
Contribution sociale généralisée (CSG)	83,0	Organismes de Sécurité sociale et Cades
Impôt sur le revenu (IR)	46,9	État
Impôt sur les sociétés (IS)	32,1	État
Taxes foncière sur les propriétés bâties	25,1	Collectivités territoriales
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIIPP)	23,6	État et collectivités territoriales
Ex-taxe professionnelle (TP)	17,7	Collectivités territoriales
Taxe d'habitation (TH)	15,3	Collectivités territoriales
Taxe sur les salaires	11,4	Organismes de Sécurité sociale
Droits de consommation sur les tabacs	10,2	Organismes de Sécurité sociale et État
Taxe additionnelle aux droits de mutation	9,6	Collectivités territoriales
Droits de mutation à titre gratuit	7,7	État
Versement transport	6,4	Collectivités territoriales
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	6,0	Organismes d'administration centrale
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	6,0	État et collectivités territoriales
Prélèvements libératoires sur revenus de capitaux	5,3	État
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3SS)	5,1	Organismes de Sécurité sociale
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	4,5	État
Total des prélèvements obligatoires	822,1	Administrations publiques

« LES NICHES » OU L'ABUS D'UTILISATION DE L'IMPÔT POUR L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE

Pour orienter le choix des acteurs en termes de consommation et d'investissement, la puissance publique dispose de l'outil règlementaire et du budget des administrations publiques qu'elle peut utiliser pour investir directement et attribuer des subventions.

En France, elle utilise beaucoup la fiscalité dérogatoire par le biais de quatre types de dispositions :

- l'abattement d'assiette (par exemple l'abattement de 10 % sur les pensions) ;
- la réduction d'impôt (par exemple les cotisations syndicales et les dons) dont ne bénéficient que ceux qui ont un impôt à acquitter ;
- le crédit d'impôt (par exemple les travaux d'isolation thermique) dont tout le monde peut bénéficier ;
- le taux réduit d'imposition (par exemple les taux réduits de TVA dans la construction).

On recense 491 dépenses fiscales en 2012, dont un tiers pour le seul impôt sur le revenu. Elles représenteraient au total, selon la loi de Finances 2012, un coût de 65,9 Mrd EUR en 2012, dont 33,3 Mrd EUR pour l'IR.

Parallèlement à ces dispositions, il en existe d'autres qui échappent à tout contrôle du Parlement selon une procédure totalement arbitraire. Il s'agit de niches que le gouvernement décide seul de « déclasser » pour les

considérer comme « assimilées au barème de l'impôt ». C'est le cas, depuis plusieurs années, du quotient familial et de l'abattement de 10 % pour frais professionnels des salariés, mais surtout des abattements d'assiette de l'impôt sur les sociétés, la plus célèbre étant sans doute la fameuse « niche Copé » exonérant les plus-values de cession des filiales conservées plus de deux ans.

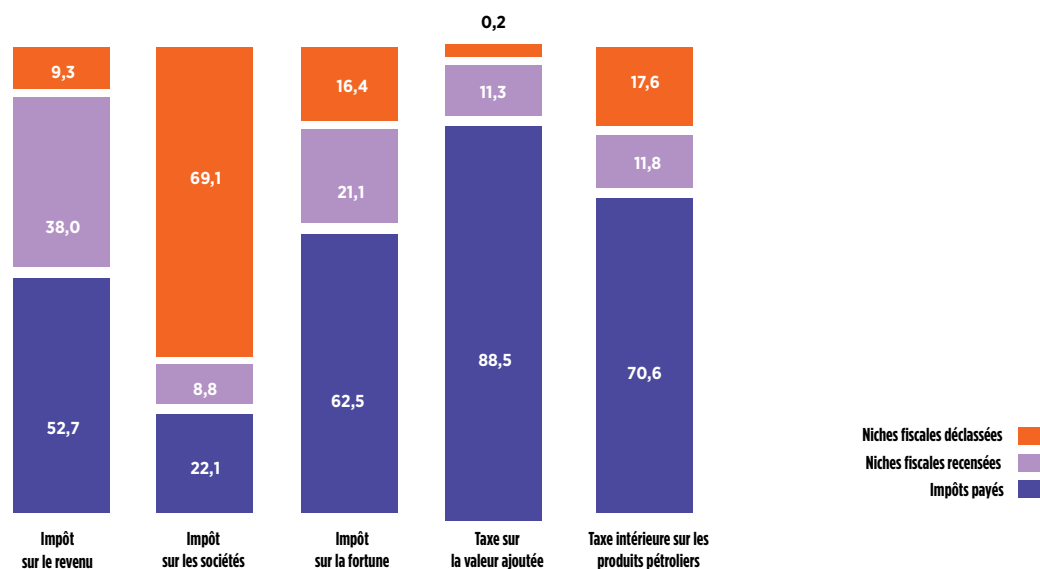
Faute de recensement, le coût de ces niches déclassées est imprécis, mais elles représenteraient selon certains travaux³ environ 80 Mrd EUR en 2009, dont 23,3 Mrd EUR au titre du régime des sociétés mères et filiales, 18,4 Mrd EUR au titre du régime d'intégration de droit commun.

Les dépenses fiscales supérieures à 1 Mrd EURO en 2012

Mesure	chiffrage
Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 200
Taux de 5,5% applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcoolisées	3 200
Abattement de 10% sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	3 040
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2800
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 300
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 890
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés en raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 825
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et depuis le 1 ^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 600
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 400
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 400
Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) et prêt à taux zéro renforcé PTZ+ (crédit d'impôt sur les bénéfices au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété)	1380
Exonération en faveur des personnes âgées handicapées ou de conditions modestes	1 304
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 290
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 150
Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 140
Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux à : - 8,5% pour le taux normal ; - 2,1% pour le taux réduit.	1 100
Taux de 5,5% pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	1 100

3. Ceux notamment de Katia Weidenfeld.

Part des impôts effectivement payés et des niches fiscales recensées et déclassées dans les recettes potentielles totales de chaque impôt en 2009, en %



Sources: Alternatives économiques et Katia Weidenfeld.

Enfin, il faut ajouter à ces dépenses fiscales, un certain nombre de dispositions dérogatoires, comme les **prélèvements libératoires** sur les revenus du patrimoine, qui ne sont pas considérées comme niches de l'impôt sur le revenu mais comme impôts spécifiques (voir page 11).

Le recours systématique aux « niches » présente plusieurs défauts majeurs :

- il complexifie et opacifie le système fiscal, le citoyen ne s'y retrouve plus ;
- il ne permet pas des politiques économiques très ciblées et favorise les effets d'aubaine (ex : taux réduit de TVA dans le secteur Hôtels Cafés Restaurants) ;
- il a un effet anti-redistributif très puissant (ex : quotient familial, fiscalité de l'épargne) ;
- il abaisse de façon très significative le rendement de l'impôt (ex : IR français/IR allemand).

Ainsi, selon le rapport publié en août dernier par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, évaluant l'efficacité des dépenses fiscales, deux-tiers des niches, représentant 40 Mrd EUR par an, seraient totalement inutiles ou peu efficaces sur un plan économique.

Parallèlement, l'Allemagne est très attachée à la « neutralité » de l'impôt, privilégiant son rendement à un objectif d'influence des comportements. Le résultat est une fiscalité plus rentable tout en affichant des taux plus faibles.

Il faut cependant se garder d'une appréciation trop radicale laissant croire que le budget de l'État serait excédentaire sans l'existence de ces niches. Chaque dépense fiscale trouve initialement une justification. Ce qu'on appelle familièrement les niches fiscales ne sont pas toujours des « cadeaux consentis aux riches ». Elles représentent pour ceux qui en bénéficient du pouvoir d'achat, qu'on ne peut envisager de supprimer sans discernement et sans compensation pour certaines d'entre elles. Dans certains cas, elles soutiennent des pans entiers d'activité, leur suppression brutale créerait un choc économique.

Pour la CFDT, il est donc indispensable de compléter cette étude par une analyse de nature plus politique sur l'utilité économique et sociale réelle des niches, sans négliger l'objectif de convergence européenne...

Un dernier point mérite attention: **le bonus/malus**, objet fiscal mal identifié puisqu'il s'agit à la fois d'une taxe (le malus) et d'une niche fiscale (le bonus). Utilisé essentiellement pour le moment dans le secteur automobile, c'est a priori l'instrument d'incitation par excellence, surtout si son solde s'équilibre. Toutefois, **il ne serait pas moins efficace de le supprimer et de renforcer le malus sur les produits dont on veut détourner le consommateur**. Au moins serait-on assuré que l'État ne perd pas de ressources au travers de ce mécanisme.

Sur un plan général, avant de traiter plus particulièrement des différentes niches de l'impôt sur le revenu, la CFDT formule les propositions suivantes.

PROPOSITION I

- Procéder à l'examen exhaustif de l'ensemble des dépenses fiscales, recensées ou non, sur la base de priorités clairement établies (emploi, environnement...). Un groupe de travail confédéral associant les fédérations concernées sera constitué pour poursuivre le travail entrepris. Une mission pourrait être confiée au Conseil économique, social et environnemental avec le soutien du Conseil des prélèvements obligatoires.
- S'agissant des bonus/malus, supprimer le bonus et renforcer le malus sur les produits dont on veut détourner le consommateur.

La multiplicité des prélèvements fiscaux et des dispositions dérogatoires ont rendu le système des prélèvements obligatoires d'une complexité telle qu'il apparaît illusoire de l'embrasser dans toutes ses dimensions et de prétendre à sa reconstruction dans un seul texte. De même qu'un chiffrage incontestable est difficile à faire.

Il convient surtout pour nous de préciser les principes de nos orientations de congrès et de porter ce débat dans l'opinion publique.

CORRIGER LES INÉGALITÉS AU TRAVERS DE LA FISCALITÉ SUR LES MÉNAGES

Voici un siècle, l'idée avait fini par s'imposer que les écarts de revenus devaient être corrigés au moyen d'un impôt progressif. Depuis un demi-siècle, l'effet redistributif de cet impôt n'a cessé de se réduire, d'abord par la **limitation de son poids** dans l'ensemble de la fiscalité au profit de la fiscalité indirecte, réputée plus indolore, ensuite par la **réduction de sa progressivité**, en particulier par l'abaissement du taux maximal de son barème, et enfin par la **multiplication des mesures dérogatoires**.

S'agissant de l'impôt sur le capital, les droits de mutation à titre gratuit (successions et donations) n'ont cessé de se réduire. Le rendement de l'impôt de solidarité sur la fortune a été réduit de moitié au détour de la suppression du bouclier fiscal.

La CFDT s'est prononcée dans la résolution générale de son Congrès de Tours en faveur d'« **une refonte de l'impôt sur le revenu afin d'en assurer une réelle progressivité pour l'ensemble des contribuables, selon le principe d'un taux moyen d'imposition croissant en fonction des revenus** » tout en indiquant les principes sur lesquels devaient reposer cette réforme :

« Tous les revenus, et en particulier ceux de placement et du patrimoine, doivent être soumis à l'impôt dans les mêmes conditions que les revenus du travail ou de remplacement.

Le barème de l'impôt doit être appliqué aux revenus des personnes, et non plus à ceux des ménages [...].

L'ensemble des abattements et réductions d'impôt doit être transformé en allocations ou en crédits d'impôt pour que tous les contribuables puissent en bénéficier ».

UNE FISCALITÉ DE MOINS EN MOINS PROGRESSIVE

Tout le monde paie des impôts ! Et si la moitié des Français ne paient pas d'impôt sur le revenu, ils s'acquittent en revanche de nombreuses taxes indirectes et prélèvements inclus dans les prix à la consommation.

Poids respectifs des principaux prélèvements sur les ménages selon la nature (en 2010)

Impôt	En Mrd EUR
Impôts progressifs par rapport au revenu	59,1
o IR	46,9
o Droits sur les successions et les donations	7,7
o ISF	4,5
Impôts proportionnels au revenu	89,0
o CSG et CRDS	89,0
Impôts régressifs sur la consommation	172,2
o TVA	138,4
o TIPP	23,6
o Droits sur les tabacs	10,2
Impôts locaux	40,4
o Taxe foncière sur les propriétés bâties	25,1
o Taxe d'habitation (TH)	15,3

Ces diverses taxes pèsent plus de trois fois plus sur les ménages que l'impôt sur le revenu. Or les impôts sur la consommation ne représentent pas la même part de revenu pour tous les ménages.

Une étude précise réalisée sur la base des données 2001⁴ (les plus récentes publiées) montrait ainsi que l'ensemble des taxes indirectes représentait 16,6 % du revenu disponible brut des 10 % des ménages aux plus faibles revenus, mais seulement 7,6 % de celui des 10 % de ménages aux revenus les plus élevés.

Au total, selon une autre étude, sur la base des mêmes données⁵, le taux d'effort des ménages (l'ensemble des impôts payés par les ménages rapporté à leur revenu disponible brut) était en moyenne de 18,6 % pour les 10 % des ménages aux plus faibles revenus et de 23,6 % pour les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés.

Pourquoi de si faibles écarts alors que le barème de l'impôt sur le revenu s'étendait en 2001 de 0 à 53,5 % ? Parce que plusieurs mécanismes viennent limiter la progressivité.

4. Ruiz et Trannoy.

5. Forgeot et Starzec.



S'AFFRANCHIR DES MÉCANISMES QUI LIMITENT LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'existence de plusieurs mécanismes aboutit à la fois à réduire le rendement de l'impôt sur le revenu et à réduire le nombre de foyers fiscaux qui seront soumis effectivement à la dernière tranche du barème. C'est également l'explication du fait qu'une majorité de foyers fiscaux n'acquitte pas l'impôt sur le revenu.

Avant de déterminer le revenu net imposable qui va être soumis au barème, des abattements spécifiques peuvent être opérés. Le barème va donc s'appliquer sur un revenu moindre que celui qui a été perçu.

LIMITER LES ABATTEMENTS D'ASSIETTE, ANTI-REDISTRIBUTIFS

- L'exemple des 10 % d'abattement sur les pensions de retraite et des abattements spécifiques pour les personnes âgées de plus de 65 ans constitue une aide aux personnes âgées, proportionnelle jusqu'à un certain plafond, fixe ensuite quel que soit le niveau de revenu. On peut en discuter le principe ; on peut aussi redistribuer l'aide globale accordée sous forme d'allocation forfaitaire par retraité qui bénéficierait plus aux basses pensions.
- L'abattement trouve sa forme la plus aboutie lorsque le revenu sur lequel il porte est total. C'est le cas désormais de tous **les revenus de l'épargne** (intérêts, dividendes, plus-values...) qui soit sont totalement exonérés (livrets populaires), soit peuvent bénéficier d'un prélèvement libératoire. Le prélèvement libératoire est un taux de prélèvement fixe sur un produit de placement. Il permet à des contribuables qui ont des taux d'imposition sur le revenu élevés, d'échapper à ce taux en préférant un prélèvement à la source. A titre d'exemple, le prélèvement libératoire sur les livrets et les dividendes d'actions est de 19% en 2012.

Orienter l'épargne par la fiscalité est un des outils essentiels à la disposition des États pour conduire leurs politiques économiques. Mais lorsque toutes les formes d'épargne bénéficient de dispositions dérogatoires, ces dernières ne sont plus au service d'une politique. Une révision profonde s'impose pour orienter l'épargne vers les entreprises et l'investissement. Il conviendrait de **cibler ces mesures et de ne maintenir les prélèvements libératoires qu'en faveur de l'épargne de long terme en actions** (dont l'intéressement et la participation).

Les intérêts des livrets d'épargne populaire dont les taux permettent tout juste de maintenir le pouvoir d'achat du capital placé, **doivent continuer à être exonérés.**

REPLACER LE QUOTIENT FAMILIAL (QF) ET SUPPRIMER LE QUOTIENT CONJUGAL (QC)

Pour calculer le montant de l'impôt sur le revenu, une fois établi le revenu imposable, on divise ce montant par le nombre de parts du foyer fiscal (une part par adulte, une demi-part pour le premier et le deuxième enfant, une part par enfant à partir du troisième) et **c'est au résultat de cette division qu'on applique le barème** avant de multiplier ensuite le montant par part obtenu par le nombre de parts.

- Un célibataire avec 100 000 euros de revenu imposable se verra imposé pour une partie de son revenu dans la tranche à 41%, le reste étant taxé à 5,5%, 14% et 30% selon le barème. Il paiera 23 542 euros, soit **23,5%** de son revenu.
- Un ménage disposant du même revenu et ayant trois enfants aura un montant par part de 25 000 euros et n'atteindra pas le seuil de la tranche de 30%. Il paiera 7 244 euros, soit **7,2%** du revenu.

La progressivité du barème est ainsi en grande partie annulée par les quotients familial et conjugal.

De surcroît, le quotient familial est injuste, puisque l'aide qu'il procure aux familles s'accroît avec le revenu.

- Un couple dont les revenus se sont élevés à 30 000 euros en 2010, va payer 1102 euros d'impôt sur le revenu en 2011. S'il a trois enfants, il ne paiera pas d'impôt.
- Un couple dont les revenus ont été de 100 000 euros en 2010 paiera 15 867 euros d'impôt sur le revenu en 2011. S'il a trois enfants, il paiera 7 240 euros.

Avec trois enfants, le premier couple, aux revenus de 30 000 euros par an, aura bénéficié d'une aide **367 euros** par enfant. Le second, aux revenus de 100 000 euros par an, aura bénéficié d'une aide de près de **2 875 euros** par enfant.

La CFDT considère que l'aide apportée aux enfants doit être égale quel que soit le revenu dont disposent les parents : **la forfaitisation du « quotient familial »**, 10,1 Mrd EUR en 2009, **devrait être répartie sur l'ensemble des enfants** pour créer un crédit d'impôt d'un même montant par enfant. Ce qui permet au passage de fournir cette aide dès le premier enfant.

PRÉFÉRER LE CRÉDIT D'IMPÔT À LA RÉDUCTION D'IMPÔT

Les réductions et crédits d'impôts interviennent après calcul de l'impôt et sont en général proportionnels à des dépenses effectuées. Mais si le crédit d'impôt bénéficie à tout le monde (y compris le cas échéant par l'envoi d'un chèque aux intéressés), il n'en va pas de même de la réduction d'impôt. Celle-ci venant en déduction de l'impôt calculé, elle pourra être moindre que le droit ouvert, voire nulle. Quand leur utilité économique et sociale est démontrée, il convient de privilégier **le crédit d'impôt**.



REFONDRER LE BARÈME DE L'IR ET CRÉER UNE TRANCHE D'IMPOSITION SUPPLÉMENTAIRE

L'ensemble de dispositions ci-dessus aboutit à réduire la progressivité de l'impôt sur le revenu au point que l'augmentation du taux de la tranche supérieure du barème est d'un rendement tout à fait médiocre. Selon l'exposé des motifs de la loi sur les retraites de 2010, le passage de 40 à 41% doit rapporter 230 Mrd EUR. Ce qui veut dire que son passage à 50% ne rapporterait que 2,3 Mrd EUR !

Autrement dit, la personnalisation de l'impôt (forfaitisation du QF et suppression du QC), ainsi que la réintégration dans l'assiette de l'impôt de l'essentiel des revenus de l'épargne, sont les préalables nécessaires à la création d'une tranche d'impôt supplémentaire.

Sur cette base, il devient possible d'**établir un nouveau barème** et de **créer une tranche supplémentaire à 50%**, qui aurait un rendement significatif.

Ce nouveau barème plus progressif serait susceptible de faire contribuer davantage les hauts et très hauts revenus au financement des dépenses de l'État, voire de réduire le poids total des prélèvements sur les bas revenus.



LA QUESTION DE LA TVA...

La résolution générale exprime qu'il est « *indispensable d'inverser ce mouvement et d'engager une réforme de fond de l'ensemble de la fiscalité visant à ce que le poids des contributions assises sur l'ensemble du revenu augmente au profit d'une baisse de la fiscalité indirecte* ».

Le principal impôt indirect est la TVA. C'est aussi l'impôt qui rapporte le plus (environ 140 Mrd EUR, contre moins de 50 Mrd EUR pour l'IR).

La baisse de la TVA ne paraît pas être un objectif atteignable à court terme. La plupart des États ont augmenté leur taux de TVA. L'Allemagne est passée récemment de 16 % à 19 %. Une baisse de TVA en France irait à l'encontre d'un rapprochement des fiscalités entre les deux pays.

Enfin, il faut noter que l'intégration dans l'assiette de l'IR de la plupart des revenus de l'épargne augmenterait de fait son rendement et contribuerait au rééquilibrage IR/TVA.

Notre positionnement sur la TVA a déjà été affirmé à plusieurs reprises et doit être confirmé.

- La CFDT est hostile à une augmentation générale de la TVA et en particulier à la création d'une TVA sociale.
- Les « niches » de la TVA, principalement pour les travaux dans les logements (5 Mrd EUR) et la restauration (3 Mrd EUR) doivent être évaluées à la lumière de leur efficacité sur l'emploi et le pouvoir d'achat, et réaménagées.
- La question de la création d'un taux intermédiaire de TVA doit se concevoir dans un esprit de rapprochement des fiscalités franco-allemandes (le taux intermédiaire allemand est de 7 %) et épargner les produits de première nécessité.

... ET DE LA FUSION CSG/IR

Une telle fusion ne peut être envisagée que si le nouvel impôt a des caractéristiques s'appuyant sur les principes que nous mettons en avant pour la réforme de l'IR. Mais même si c'était le cas, la CFDT serait hostile à cette fusion qui entraînerait de fait la confusion des budgets de l'État et de la Sécurité sociale. Même si on nous promet de sanctuariser le financement de la protection sociale, il nous semble que cette sanctuarisation ne peut être garantie sur le long terme avec une fusion (voir également Nos ambitions, « Protection sociale: consolider son financement »).

Réduire les inégalités du patrimoine

La correction des inégalités ne peut être circonscrite au seul champ des revenus. Si la moyenne des revenus des 10 % de ménages qui en perçoivent les plus élevés, rapportée à ceux des 10 % de ménages qui en perçoivent les plus faibles, est de 6,5, cet écart devient considérable quand il s'agit du patrimoine: le quart des ménages les plus riches détenait en 2004 un patrimoine 25 fois supérieur à celui du quart des ménages le plus pauvres. Les 10 % de ménages les plus riches possédaient à eux-seuls 46 % du patrimoine.

Mieux répartir le patrimoine relève sans aucun doute de l'utopie, mais une société peut-elle durablement s'accommoder d'une telle concentration de la richesse sur un nombre de ménages toujours plus réduit, plus encore dans une période de forte croissance de la dette publique ?

MAINTENIR UN IMPÔT SUR LA DÉTENTION DU CAPITAL

Bien que les nombreuses exemptions dont elle fait l'objet soient contestables (œuvres d'art et forêts par exemple), l'assiette de l'ISF est un impôt plutôt juste et lisible : son assiette est la valeur vénale des biens c'est-à-dire le prix qui pourrait en être obtenu sur un marché réel, son seuil d'entrée concerne les patri-

moins les plus élevés (on peut regretter qu'il ait été relevé à 1,3 Mdr EUR à l'occasion de la suppression du bouclier fiscal).

Supprimer les taxes foncières et l'ISF au profit d'un impôt unique sur tous les éléments de patrimoine pourrait être une solution envisagée dans le cadre d'une réflexion à venir sur la fiscalité locale.

REVENIR À UNE VÉRITABLE TAXATION DE LA TRANSMISSION DU PATRIMOINE

Du fait du relèvement du seuil de déclaration à 50 000 € et de celui de l'abattement personnel des héritiers en ligne directe à 150 000 €, ainsi que des dispositions prises en faveur des donations, **moins de 20 % des successions font l'objet d'une perception de droits.**

Pour la CFDT, il n'y a pas de justification économique ni philosophique à cette quasi-exonération. Comment expliquer la taxation élevée des revenus du travail et pas celle de la transmission à titre gratuit du patrimoine ?

Il est indispensable de revenir sur ces dispositions et d'assurer une véritable progressivité de taxation de la transmission du patrimoine.

Parallèlement, la CFDT confirme sa proposition de voir instaurée **une contribution spécifique assise sur les successions et les donations, affectée à la perte d'autonomie.**

PROPOSITION II

- Réintégrer l'ensemble des revenus (travail et épargne) dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.
- Maintenir les exonérations de l'épargne populaire (livret, LDD, LEP...) et une fiscalité incitative pour les dispositifs d'épargne à long terme en actions (ex : épargne salariale, assurance vie placée en actions plus de dix ans).
- Transformer le quotient familial en crédit d'impôt forfaitaire par enfant, dès le premier enfant.
- Supprimer le quotient conjugal.
- Etablir un nouveau barème, plus progressif avec une tranche à 50 %.
- Refuser la création d'une TVA sociale.
- Transformer les abattements et réductions d'impôt qui doivent être maintenus en allocations ou crédits d'impôt.
- Créer un impôt unique sur tous les éléments de patrimoine se substituant à l'ISF et aux taxes foncières.
- Revenir sur les allègements des droits de succession.
- Créer une contribution spécifique assise sur les donations et les successions affectée au financement de la perte d'autonomie.

ACCÉLÉRER LA TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT : LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

La fiscalité environnementale est le plus souvent envisagée comme une fiscalité « de comportement ». C'est d'ailleurs la définition qu'en donne le Ministère chargé de l'écologie et du développement durable : « La fiscalité écologique recouvre l'ensemble des mesures fiscales (taxes, crédits d'impôt...) dont l'assiette (substance, produit, service, équipement...) a un effet sur l'environnement. Elle vise à encourager les comportements vertueux sur le plan environnemental, en permettant l'adaptation progressive des acteurs ». Du fait de cette définition, un certain nombre de taxes, dont certaines ont été mises en place bien avant que les préoccupations environnementales prennent toute leur importance, ont même été requalifiées. La TIPP est ainsi aujourd'hui le principal impôt écologique, alors qu'elle n'a été longtemps qu'un des impôts indirects de rendement parmi les principales ressources de l'État.

Cette approche s'est essentiellement traduite par le développement de niches fiscales (prêt à taux zéro, crédits d'impôts pour l'amélioration thermique de l'habitat...), la mise en place du bonus-malus s'agissant de l'automobile et l'augmentation de redevances liées par exemple au recyclage.

Mais ces mesures semblent insuffisantes au regard des enjeux et de l'urgence à apporter des solutions au réchauffement climatique, comme à enrayer les pertes de biodiversité.

↓ LA CONTRIBUTION ÉNERGIE-CLIMAT

Des bouleversements majeurs, des ruptures doivent être opérés qui ne seront acceptés que s'ils sont anticipés et que si toutes les transitions nécessaires vers un nouveau mode de développement sont appréhendées ensemble.

Réduire les émissions de CO₂ passe sans doute par des solutions technologiques et l'amélioration de l'offre de transports en commun. Il faudra aussi réduire les distances à parcourir en accroissant considérablement l'offre de logements sociaux à proximité des centres-villes et en rapprochant les lieux de travail des lieux d'habitation.

Beaucoup de métiers actuels vont subir de profondes évolutions pour s'adapter à une offre nouvelle.

Ces transitions vont nécessiter des investissements qui se comptent par centaines de milliards d'euros dans les années à venir. Ni les ménages ni les entreprises, surtout les plus petites d'entre elles, ne seront en mesure de fournir cet effort sans le soutien des pouvoirs publics. Il s'agit donc bien pour l'État et les collectivités territoriales de trouver une **ressource nouvelle affectée au financement de ces transitions**.

La CFDT s'est déjà prononcée en faveur de l'instauration d'une contribution énergie-climat (CEC) sur l'énergie qui doit s'appliquer au niveau national sur le contenu en énergie des produits, mais aussi sur les produits importés par le biais de dispositions communautaires.

En ne considérant plus cette contribution seulement comme une taxe visant à modifier les comportements, mais bel et bien aussi, comme une nouvelle ressource servant à financer une dépense publique, **la question de son recyclage ne se pose plus.**

Nous sommes ici confrontés à une difficulté : pour être efficace et remplir pleinement son rôle de dissuasion, une telle taxe doit s'appliquer sur la consommation sans être atténuée par des mesures correctrices. Or, comme on l'a vu, les taxes indirectes pèsent plus lourd sur les ménages aux revenus modestes.

Un moyen de conserver à la fiscalité environnementale son rôle d'orienter les ménages vers une consommation moins énergivore sans étrangler les revenus modestes serait d'opérer par ailleurs des transferts de prélèvements indirects, vers la fiscalité directe progressive. Mais, comme on l'a vu également, ce débat ne peut trouver comme réponse que la coopération fiscale au niveau européen. D'autres moyens devraient être sollicités, comme le chèque transport en faveur des ménages qui n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur véhicule.

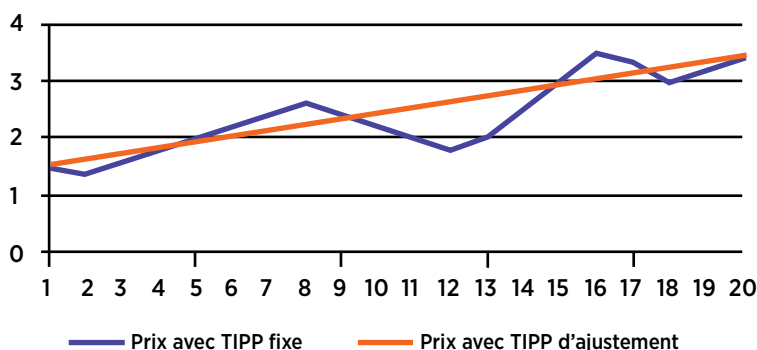
ENVOYER DES SIGNAUX RÉELLEMENT INCITATIFS AUX CONSOMMATEURS

Il convient que les ménages et les entreprises disposent d'une visibilité sur le long terme du prix des énergies, afin de prévoir l'adaptation de leur modes de consommation et de procéder aux investissements nécessaires. Les ressources énergétiques fossiles, certes à des degrés variables, se raréfient. A terme, les prix à la production des produits tirés du sous-sol ne peuvent que s'accroître. Mais leur évolution restera étroitement dépendante des cours fixés par le marché, et donc soumis à des fluctuations importantes à la hausse comme à la baisse qui se répercuteront sur les prix de vente.

De ce point de vue, un taux ou un tarif, même croissant dans le temps, ne suffit pas ; une forte baisse des cours étant susceptible de différer les achats ou les investissements. Ce qui importe est que le prix du produit fini puisse être appréhendé de manière certaine au fil du temps.

Il existe un moyen simple de s'en affranchir : que la CEC varie également en fonction du prix à la production. Ce moyen a déjà été utilisé par le passé pour éviter de trop fortes hausses de carburant (TIPP flottante). Ce même dispositif peut être utilisé pour garantir un prix croissant, mais maîtrisé de l'énergie.

Il s'agit en définitive d'instaurer un prix administré croissant des produits dérivés du pétrole, indépendant de la variation des cours, établi sur la base de prévisions crédibles à moyen-long terme. (On voit sur le graphique ci-dessous que le risque de « désincitation » au cours de la période 8-12 serait ainsi annulé.)





D'AUTRES MOYENS QUE LA FISCALITÉ

La fiscalité est un moyen parfois contesté pour modifier les comportements. En tout état de cause, elle ne peut être l'alpha et l'oméga de la lutte contre le réchauffement climatique et de la préservation de la biodiversité.

On sort là du champ de l'incitation pour trouver les moyens de financer d'autres actions. En l'occurrence, la Cfdt propose l'affectation de la TDNES (Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles) à un fonds de recapitalisation écologique. Avec le risque toutefois que pour augmenter le rendement de la taxe, des arbitrages soient opérés au détriment du but premier de sa mise en place. Il est donc absolument nécessaire de veiller à ce que les règles d'octroi des permis de construire dans ces zones soient scrupuleusement respectées.

D'une manière générale, il conviendrait de s'interroger à chaque fois sur le fait de savoir si la voie réglementaire, voire l'interdiction, n'est finalement pas plus efficace que la voie fiscale dont des groupes de pression peuvent facilement s'affranchir.

PROPOSITION III

- Instaurer une contribution énergie-climat (CEC) sur l'énergie, qui doit s'appliquer au niveau national sur le contenu en énergie des produits, mais aussi sur les produits importés par le biais de dispositions communautaires.
- Instaurer un prix administré croissant des produits dérivés du pétrole, indépendant de la variation des cours.

ANNEXE

DES COMPARAISONS INTERNATIONALES INCERTAINES

Aussi étrange que cela puisse paraître, il n'existe pas de définition universelle des prélèvements obligatoires. L'OCDE en propose une qui repose sur trois critères :

- la nature des flux, qui doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les destinataires des versements, qui sont uniquement les administrations publiques ;
- le caractère « non volontaire » des versements, qui suppose l'absence de choix des conditions et du montant de ces derniers ainsi que l'inexistence d'une contrepartie immédiate en espèce ou en nature.

Mais derrière l'apparente clarté de cette définition se cachent de redoutables difficultés d'interprétation qui conduisent les États à qualifier ou non d'obligatoires les prélèvements.

Il en est ainsi des régimes de retraite, dont l'incidence est prépondérante dans le « poids » des prélèvements obligatoires en France. De nombreux pays ont un système dont les régimes délivrent des prestations qui sont versées directement par l'employeur à ses anciens salariés ou ayants droit. Leur financement repose sur des cotisations du personnel et sur une contribution de l'employeur, qui a l'obligation d'équilibrer les comptes. Mais comme il n'y a pas versement effectif de cotisations à un organisme tiers, cette contribution n'est pas comptabilisée dans les prélèvements obligatoires. Or, si ce type de régime qu'ont connu plusieurs grandes entreprises publiques est en voie de disparition en France, il demeure le socle du système de retraites dans d'autres pays, à commencer par les États-Unis. En Allemagne, la plupart des entreprises adossent leur régime interne à leurs actifs et payent elles-mêmes leurs retraités. Plus de la moitié des obligations de retraite des employeurs allemands prend la forme de ces engagements directs qui ne sont pas comptabilisés comme prélèvements obligatoires. Compte tenu des masses financières en jeu, ce seul « détail » explique plus de la moitié de l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires américain et européens et la faiblesse du taux de prélèvements obligatoires en Allemagne.

Il en est de même pour l'assurance maladie. Dans plusieurs pays, elle est obligatoire et la sélection des assurés est interdite. Mais comme elle est confiée à des organismes qui s'apparentent à nos mutuelles ou nos institutions de prévoyance et que l'assuré peut choisir son affiliation, les cotisations versées ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires.

Outre ces questions d'ordre conventionnel, un deuxième facteur a une incidence tout à fait significative sur le taux de prélèvements obligatoires : l'usage plus ou moins important des dépenses fiscales. On entend par cette formule le déficit de recettes dû aux abattements, réductions et crédits d'impôt consentis pour encourager tel ou tel comportement des particuliers ou des entreprises : politique familiale, orientation de l'épargne, incitation aux économies d'énergie... Leur nombre (environ 500) n'a cessé de s'accroître sans qu'on se donne toujours les moyens de mesurer leur efficacité et au risque de donner des signaux contradictoires (cas de l'épargne, par exemple). Ce qui est en revanche certain, c'est que leur importance fausse l'évaluation du niveau des prélèvements obligatoires.



DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES OU PAS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ?

L'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite, bien que dotés d'un statut associatif et libres dans certaines limites de fixer le montant de leurs cotisations et de leurs prestations, sont considérés comme des administrations publiques du fait qu'ils sont contrôlés par les pouvoirs publics et que les cotisations qu'ils reçoivent ont un caractère obligatoire pour l'ensemble des entreprises et des salariés. Les cotisations perçues à ces titres entrent donc dans le champ des prélèvements obligatoires.

À l'inverse, les régimes d'assurance maladie complémentaires ne sont pas considérés comme tels, même lorsqu'un accord d'entreprise ou de branche rend la cotisation obligatoire.

Certaines taxes, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui figure pourtant sur l'avis de taxe d'habitation, ne sont pas comptabilisées comme prélèvement obligatoire parce qu'elles sont considérées comme la rémunération d'un service précis et identifiable dont le montant est en rapport avec ce service.

LA BOÎTE À OUTILS

RETROUVEZ L'ENSEMBLE DE NOS OUTILS EN LIGNE SUR CFDT.FR DANS LA RUBRIQUE BOÎTE À OUTILS RÉGULIÈREMENT MISE À JOUR.

NOS AUTRES AMBITIONS

- POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT
- POLITIQUE INDUSTRIELLE: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT
- LOGEMENT: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT
- POLITIQUE FAMILIALE: CONSTATS ET PROPOSITIONS CFDT

PROTECTION SOCIALE: CONSOLIDER SON FINANCEMENT

- PERTE D'AUTONOMIE: L'INTERVENTION EN DIRECTION DES PERSONNES ÂGÉES
- ÉDUCATION: RÉDUIRE LES INÉGALITÉS
- SANTÉ: RÉDUIRE LES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX SOINS
- FORMATION PROFESSIONNELLE: UNE STRATÉGIE, DES ACTES

SUR LE MÊME THÈME

- ARGUMENTAIRE - RÉHABILITER L'IMPÔT

Retrouvez l'ensemble de nos outils sur notre site www.cfdt.fr / Boîte à outils